

Wyrok z 13 marca 2006 r., P 8/05

**WYŁĄCZENIE Z ROLNICZEGO UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
NIEKTÓRYCH OSÓB PROWADZĄCYCH TAKŻE
POZAROLNICZĄ DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ**

Rodzaj postępowania: pytanie prawne sądu Inicjator: Sąd Apelacyjny w Rzeszowie	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
Przedmiot kontroli		Wzorce kontroli
Zasady i tryb wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników – z końcem III kwartału 2004 r. – niektórych osób prowadzących także pozarolniczą działalność gospodarczą [Ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw: art. 5]		Zasada demokratycznego państwa prawnego Zasady społecznej gospodarki rynkowej Zasada równości i zakaz dyskryminacji [Konstytucja: art. 2, art. 20 i art. 32]

Ubezpieczenie społeczne rolników w Polsce stanowi system odrębny od powszechnych ubezpieczeń społecznych, którym podlegają pracownicy i osoby prowadzące pozarolniczą działalność zarobkową na własny rachunek. Instytucją administrującą ubezpieczeniem społecznym rolników jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), podczas gdy powszechne ubezpieczenia społeczne są administrowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Odrębność systemu rolniczego wiąże się, między innymi, z odrębnymi, korzystnymi dla ubezpieczonych zasadami finansowania, co stanowi jedną z form wsparcia państwa dla rolnictwa. Ponad 90% wydatków KRUS na emerytury i renty rolnicze jest finansowanych z dotacji budżetu państwa, dzięki czemu płacone przez rolników obowiązkowo składki ubezpieczenia społecznego utrzymywane są na stosunkowo niskim poziomie. Na przykład w pierwszym kwartale 2006 r. składki ubezpieczenia społecznego rolników od jednej osoby ubezpieczonej wynosiły w sumie 240,80 zł za cały kwartał, podczas gdy suma minimalnych składek powszechnego ubezpieczenia społecznego od osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą wynosiła w tym samym czasie ponad 500 zł za jeden miesiąc.

Ustawodawca przyjął, że rolnik, który jednocześnie jest zatrudniony poza gospodarstwem jako pracownik albo prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą, podlega powszechnym ubezpieczeniom społecznym, a nie ubezpieczeniu rolniczemu. Aby jednak ułatwić podejmowanie dodatkowej działalności zarobkowej na własny rachunek rolnikom nieosiągającym godziwego dochodu ze swego gospodarstwa, ustawodawca w latach 90-tych dopuścił sytuacje, w których rolnik ubezpieczony dotychczas w KRUS w razie podjęcia dodatkowej, pozarolniczej działalności gospodarczej mógł podlegać nadal tylko ubezpieczeniu rolniczemu, co pozwalało mu uniknąć wysokiego kosztu owej dodatkowej działalności, jakim byłyby obowiązkowe składki ZUS. Regulacja ta skłaniała niektórych przedsiębiorców do unikania obowiązku płacenia składek ZUS mimo prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej stanowiącej główne źródło dochodu, przy której ich działalność rolnicza miała charakter marginalny, a niekiedy tylko pozorny.

Wyeliminowanie takich i podobnych nadużyć, sprzecznych z intencjami ustawodawcy, miała na celu zaskarżona w niniejszej sprawie ustawa z 2 kwietnia 2004 r., zmieniająca ustawę z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (wcześniej już także wielokrotnie nowelizowaną). Nowela ta weszła w życie 1 maja 2004 r. W art. 5a ustawy nowelizowanej – niekwestionowanym w niniejszej sprawie – zastrzeżono warunki kontynuowania ubezpieczenia rolniczego w razie podjęcia pozarolniczej działalności gospodarczej: wymagany staż ubezpieczenia społecznego rolników bezpośrednio poprzedzający podjęcie działalności pozarolniczej wydłużono do trzech lat oraz uzależniono dalsze podleganie ubezpieczeniu społecznemu od tego, aby podatek dochodowy z działalności pozarolniczej za poprzedni rok nie przekroczył określonej kwoty.

Próbując dostosować do tych nowych zasad sytuacje dotychczasowe, ustawodawca w zaskarżonym w niniejszej sprawie art. 5 ww. ustawy nowelizującej określił warunki kontynuowania przynależności do ubezpieczenia rolniczego przez rolników prowadzących także pozarolniczą działalność gospodarczą. Tym samym ustawodawca zdecydował o swego rodzaju „przeniesieniu” tych rolników dwuzawodowych, którzy nie spełniają owych warunków, z systemu ubezpieczenia rolniczego (KRUS) do systemu powszechnego (ZUS). W myśl omawianego przepisu rolnik został *ex lege* wyłączony – z końcem trzeciego kwartału 2004 r. – z ubezpieczenia rolniczego, jeżeli jego dochód z pozarolniczej działalności gospodarczej był opodatkowany inaczej niż na zasadach zryczałtowanego podatku dochodowego lub gdy podatek za rok 2003 przekroczył kwotę 2528 zł. Zryczałtowany podatek dochodowy jest uproszczoną formą opodatkowania niektórych form działalności gospodarczej osób fizycznych (por. ustawę z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne).

Tak samo jak rolnicy zostali potraktowani „domownicy”, tj. członkowie rodziny rolnika pracujący w jego gospodarstwie rolnym. Na równi z rolnikami i domownikami prowadzącymi pozarolniczą działalność gospodarczą potraktowano rolników i domowników „współpracujących” przy prowadzeniu takiej działalności.

Sąd Apelacyjny w Rzeszowie, rozpoznając dwie apelacje od wyroków sądu pierwszej instancji zapadłych w wyniku odwołania od decyzji KRUS wydanych na podstawie art. 5 noweli z 2 kwietnia 2004 r., powziął wątpliwości co do zgodności tego artykułu z Konstytucją i postanowił wystąpić w tej sprawie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie SA regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie dyskryminuje podmioty gospodarcze ze względu na formę opodatkowania, przez co jest niezgodna z art. 32 Konstytucji. Dyskryminacja ta polega na tym, że ustawodawca, określając warunki objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników, błędnie przyjął za właściwe kryterium formę opodatkowania, zamiast przyjąć kryterium dochodowości. Naruszenie zasady równości stanowi też, zdaniem SA, nadanie charakteru terminu zawitego (prekluzyjnego) terminowi do złożenia w KRUS dokumentu dotyczącego formy opodatkowania działalności pozarolniczej i wysokości podatku dochodowego z tej działalności za rok 2003. W ocenie SA wskazuje to na nierówne traktowanie podmiotów charakteryzujących się taką samą cechą relewantną (spełnienie warunków objęcia ubezpieczeniem rolniczym).

Sąd pytający zarzucił, że tym samym została naruszona wolność działalności gospodarczej jako jedna z zasad społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Zdaniem SA wejście w życie ustawy

nowelizującej w trakcie roku podatkowego uniemożliwiło rolnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą wybór formy opodatkowania; kontynuowanie ubezpieczenia rolniczego wymagało zaprzestania pozarolniczej działalności gospodarczej.

Ponadto SA zakwestionował zaskarżone unormowanie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w tym zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, nakładającej na ustawodawcę obowiązek respektowania interesów w toku. Z tego punktu widzenia Sąd pytający zakwestionował w szczególności brak odpowiedniej *vacatio legis* oraz przyjęcie daty 30 września 2004 r. jako terminu prekluzyjnego do wykazania warunków kontynuowania przynależności do ubezpieczenia rolników przez ubezpieczonych prowadzących także pozarolniczą działalność gospodarczą.

Na marginesie należy dodać, że do problematyki w rozgraniczenia powszechnego i rolniczego ubezpieczenia społecznego Trybunał Konstytucyjny powrócił później w sprawie P 6/05 (zob. wyrok z 18 lipca 2006 r.).

ROZSTRZYGNIĘCIE

1. Art. 5 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej z 2 kwietnia 2004 r. (wymaganie – pod rygorem ustania ubezpieczenia społecznego rolników z końcem trzeciego kwartału 2004 r. – udokumentowania wobec KRUS, do 30 września 2004 r., przez osobę podlegającą rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu w dniu wejścia w życie ustawy i jednocześnie prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą lub współpracującą przy prowadzeniu takiej działalności, w jakiej formie jest opodatkowana pozarolnicza działalność gospodarcza, a w przypadku prowadzenia jej również w 2003 r. – udokumentowania także wysokości należnego podatku za ten rok) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

2. Art. 5 ust. 2 tej samej ustawy w zakresie, w jakim ze względu na formę opodatkowania (opodatkowanie za zasadach innych niż zryczałtowany podatek dochodowy) wyłącza z obowiązkowego ubezpieczenia społecznego rolników, z końcem III kwartału 2004 r., rolnika lub domownika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Władza publiczna, partycypująca w przeważającej mierze w kosztach systemu ubezpieczenia społecznego – jako systemu preferencyjnego dla ubezpieczonych ze względu na wysokość składek – ma prawo określać i zmieniać warunki uczestniczenia w tym systemie. Postulat, aby ubezpieczenie obejmowało tylko tych rolników, dla których praca w gospodarstwie rolnym stanowi zasadnicze źródło utrzymania, nie może być kwestionowany na gruncie Konstytucji.
2. Nie istnieją racje konstytucyjne, które uniemożliwiałyby ustawodawcy, co do zasady, ustanawianie czasowych ograniczeń ubiegania się przez obywateli o pewne uprawnienia. Celem takich działań ustawodawcy może być, tak jak w badanym przypadku, uporządkowanie pewnej sfery uprawnień. Okoliczność, że unormowanie wskazane w

punkcie 1 sentencji wyroku zaczęło obowiązywać w trakcie roku podatkowego, co uniemożliwiło zainteresowanemu wybór formy opodatkowania, nie może mieć wpływu na ocenę tego unormowania z punktu widzenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2) i równości (art. 32). Termin złożenia stosownych oświadczeń odnosił się bowiem do wszystkich rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, bez jakiegokolwiek zróżnicowania w tym zakresie.

3. W świetle zasady równości nie może być natomiast uznane za relewantne kryterium decydujące o możliwości kontynuowania ubezpieczenia rolniczego forma opodatkowania prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej – zryczałtowany podatek dochodowy. Regulacja wskazana w punkcie 2 sentencji doprowadziła więc do dyskryminacji rolników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną na zasadach ogólnych. Tymczasem o marginalnym charakterze pozarolniczej działalności gospodarczej, uzasadniającym kontynuowanie ubezpieczenia rolniczego, świadczy nie rodzaj opodatkowania tej działalności (opodatkowanie na zasadach ogólnych czy opodatkowanie zryczałtowane), lecz wysokość uzyskiwanych z niej dochodów.
4. Chociaż skutkiem wprowadzenia badanych unormowań mogła być decyzja rolnika o zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, to jednak nie można art. 5 ustawy nowelizującej traktować w kategoriach zakazu czy nakazu prowadzenia określonej działalności. Dlatego art. 20 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem badania zakwestionowanej regulacji.
5. Przepis prawny (w tym wypadku: badany art. 5 noweli z 2 kwietnia 2004 r.) obowiązuje w systemie prawa dopóty, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa. Utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK) następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Ustawa o TK

Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.